Coopération et développement

Un rapport parlementaire sur l'aide publique au développement (APD) française

mercredi 5 août 2009

La députée Henriette Martinez a remis au premier ministre un rapport intitulé "L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité". Il s'agit notamment de réfléchir à l'articulation entre l'aide multilatérale et les autres volets de l'aide publique au développement (APD) engagés par la France, dans un contexte de crise économique mondiale et alors que la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) semble de plus en plus improbable à l'horizon 2015.
Ci-dessous, l'introduction, la conclusion et les recommandations du rapport, et le document lui-même en téléchargement.

Sommaire de cet article

- Introduction
- Conclusion
- Résumé des principales propositions

L'aide publique au développement française :
analyse des contributions multilatérales,
réflexions et propositions pour une plus grande efficacité

Rapport remis au Premier Ministre, M. François FILLON,
et au Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie,
M. Alain JOYANDET,

par Henriette MARTINEZ, Députée des Hautes-Alpes,
le 31 juillet 2009

Introduction

1. Le contexte international et les objectifs du millénaire pour le développement

Dans le contexte actuel de la crise financière et économique mondiale, la question de l'engagement international pour l'aide au développement se pose avec encore plus d'acuité.

En effet, les pays pauvres subissent de plein fouet les conséquences de la crise alors même que l'an passé, une crise agricole de grande ampleur provoquait déjà des émeutes de la faim.

Aux conséquences de la hausse des prix de 2008, en particulier ceux du pétrole et des denrées alimentaires, s'ajoutent les risques considérables liés à la récession mondiale dans laquelle nous sommes entrés. Ainsi, le G20, réuni en sommet à Londres début avril 2009, a reconnu dans son communiqué final « *l'impact disproportionné [de la crise] sur les personnes vulnérables dans les*

pays les plus pauvres » et s'est engagé à mieux protéger les pays les plus fragiles, dont les populations sont les premières victimes des effets de la crise.

Néanmoins, alors que depuis l'an 2000 la communauté internationale s'est fixé pour objectif d'éradiquer la très grande pauvreté à l'horizon 2015, la lutte contre la faim reste un problème majeur. De même, les perspectives sont mauvaises s'agissant de réduction de la mortalité infantile et maternelle. D'une manière générale, selon les tendances actuelles, les Objectifs du Millénaire pour le Développement en matière de développement humain ne seront pas atteints en 2015 dans une majorité de pays. En cela, les pays d'Afrique subsaharienne sont dans une situation unique et cumulent une série de handicaps qui doivent faire l'objet de toutes les attentions. En effet, le nombre de personnes pauvres y a considérablement augmenté, à cause, entre autres facteurs, de l'importante croissance démographique, qui gomme les progrès à mesure qu'ils se réalisent.

Malgré des taux de croissance économique élevés ces dernières années, nettement supérieurs à ceux des pays industrialisés, l'Afrique subsaharienne n'a pas réussi à s'extraire du sous-développement. Et aujourd'hui, alors que cette croissance est ralentie par la crise et que l'Afrique souffre au départ d'une situation plus défavorable que la moyenne des pays en voie de développement, elle accuse un grand retard concernant l'ensemble des OMD et l'objectif prioritaire de la réduction de la pauvreté y est loin d'être atteint.

2. La question de l'efficacité de l'aide

Dans ce contexte financier et économique difficile, la question de l'efficacité de l'aide devient prioritaire pour les pays bailleurs et pour les bénéficiaires. Toutefois, comme l'affirmait le Secrétaire d'Etat à la Coopération Alain Joyandet lors de son audition par la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée nationale le mercredi 27 mai 2009, « *nos contraintes budgétaires ne nous empêcheront pas d'agir* ».

Au regard des objectifs à atteindre et des engagements internationaux qu'elle a pris en 2002 à la conférence de Monterrey - consacrer 0,7 % de son RNB à l'aide publique au développement à l'horizon 2015 - la France doit définir clairement sa stratégie politique, géographique et sectorielle. Cela passe par la diversification des instruments de financement, avec le maintien d'une aide au développement efficace pour la satisfaction des besoins de base des populations mais aussi le soutien à l'activité économique.

C'est ainsi que dans un entretien paru dans la presse africaine en mars 2009, le Président de la République française déclarait : « *l'évolution de notre engagement en faveur du développement de l'Afrique ne repose plus seulement sur l'aide publique au développement. Cette aide reste indispensable pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement et la France tiendra ses engagements financiers dans ce domaine. L'aide n'est cependant pas suffisante pour réduire rapidement la pauvreté. Elle doit en effet s'accompagner d'un effort de soutien à la croissance économique des pays d'Afrique* [1] ».

La Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra, qui sont aujourd'hui les cadres de référence en matière d'efficacité de l'aide, visent à définir un ensemble de pratiques communes d'ordre politique et technique, ainsi que de gestion, destinées à améliorer collectivement la mise en oeuvre de l'aide mondiale au développement. Ils se concentrent sur l'articulation des acteurs, la coordination nécessaire de l'ensemble des bailleurs et bénéficiaires, auxquels s'ajoutent les organisations de la société civile et les nouveaux donneurs, tant étatiques que privés.

La Déclaration de Paris, entérinée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et de hauts fonctionnaires ont adhéré et engagé

leurs pays et organismes (25 organisations internationales et 90 pays) à améliorer l'efficacité de l'aide et son impact sur le développement. Elle se décline en 56 engagements de partenariat, basés sur 5 grands principes : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et les responsabilités mutuelles. Elle s'est dotée de douze indicateurs à suivre pour mesurer les progrès accomplis dans l'obtention des résultats.

Le programme d'Accra, adopté en septembre 2008 au Ghana, exhorte les pays donneurs et les pays en développement à « *mettre au point des principes de bonnes pratiques concernant une division du travail dirigée par les pays* » et à instaurer « *un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays d'ici juin 2009* ». La division du travail apparaît essentielle et des résultats en la matière sont attendus tant au niveau multilatéral que bilatéral. Selon le Programme d'Accra, en comprenant mieux les rouages de la fragmentation de l'aide, les pays donneurs pourront procéder à des ajustements dans la répartition de leur aide entre les organisations et les pays.

3. Une évolution et une réflexion en cours

C'est ainsi qu'en cette période charnière de l'évolution de l'aide publique au développement internationale, avec les grands rendez vous internationaux du G20 et du G8 de 2009 et alors que des réformes profondes s'engagent sur le plan international avec la révision des institutions de Bretton Woods et la réforme de l'ONU, la France a entrepris, sous l'autorité de Bernard Kouchner, Ministre des Affaires Etrangères et Européennes, de clarifier les objectifs politiques et les stratégies françaises d'aide au développement par la mise en place de la Direction Générale de la Mondialisation (DGM), sur la base des recommandations de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

C'est dans ce contexte évolutif que le Premier Ministre François Fillon a souhaité qu'une mission soit menée, portant sur les contributions françaises aux organisations multilatérales, auprès d'Alain Joyandet, Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie. Le Premier Ministre indiquait notamment que « *cette évolution rend centrale la question de l'articulation entre aide bilatérale, aide européenne et aide multilatérale pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de notre dispositif de coopération* ».

Le présent rapport a donc pour objet de « *faire des propositions concrètes pour mieux mesurer l'impact et l'efficacité des programmes multilatéraux, d'assurer une meilleure visibilité de nos contributions et une plus grande influence française au sein des institutions multilatérales, d'identifier des critères permettant d'optimiser leur allocation dans le respect des engagements déjà pris, de rechercher des synergies entre les différentes composantes de notre aide publique au développement, aujourd'hui insuffisamment exploitées* ».

Conclusion

L'Etat français a longtemps considéré l'aide multilatérale comme un devoir dont il s'acquittait à l'égard de la communauté internationale par une délégation de gestion, sans vraiment s'intéresser à l'utilisation de ces financements ni à leur efficacité. Mais la hausse croissante de nos contributions multilatérales et son corollaire, la baisse de notre aide bilatérale d'une part et la problématique de l'efficacité de l'aide posée par la difficulté constatée à mi-parcours d'atteindre les OMD d'autre part, placent la France, en situation de revoir sa stratégie de coopération en général et multilatérale en particulier.

Les dernières orientations du CICID de juin ont anticipé les propositions de ce rapport qui, spontanément, vont dans le même sens. Elles répondent à la préoccupation souvent exprimée de

concentration de l'aide par la définition de priorités géographiques et sectorielles mais aussi de transparence, de coordination, d'évaluation et d'efficacité. Les principes ainsi posés doivent maintenant se décliner par la mise en oeuvre d'actions concrètes .

Ce rapport donne des pistes de travail. Il présente les marges de manoeuvre possibles pour reéquilibrer l'aide bilatérale et multilatérale par la renégociation de certaines contributions et par la création de nouveaux financements. Il indique l'impérieuse nécessité de transparence sur les chiffres et d'intégration dans l'APD de tous les engagements financiers contribuant au développement. Il établit l'importance capitale du rôle joué par les assistants techniques qui sont au coeur de l'articulation entre le bi et le multilatéral. Il démontre également que les représentants de la société civile française sont des partenaires incontournables de la coopération multilatérale.

Enfin, il fait apparaître que la France, trop discrète sur ses engagements multilatéraux, peut en tirer un bien meilleur parti en termes d'efficacité et d'image si elle s'y implique davantage. Un recentrage des centres de décisions s'impose pour un pilotage stratégique de la coopération multilatérale coordonnée avec la politique bilatérale sous la responsabilité du Secrétaire d'Etat à la coopération.

Au moment d'écrire les derniers mots de ce rapport qui a occupé mon temps et mon esprit de façon intense pendant les six derniers mois, j'ai conscience que le temps m'a manqué pour faire un travail exhaustif et je le regrette. Néanmoins, toutes les contributions et réactions qui me parviendront seront les bienvenues. Si la mission que m'a confiée le Premier Ministre s'arrête là, ma réflexion et mon engagement se poursuivent pour que l'argent investi aille au plus près des populations qui en ont besoin et avec la conviction toujours plus forte que « *l'homme est ce qu'il fait et non pas ce qu'il rêve* » (André Malraux).

Résumé des principales propositions

La transparence des chiffres

1. Pour une plus juste prise en compte de son effort, la France doit obtenir du CAD qu'il réforme ses critères et sa comptabilité pour prendre en compte tout ce qui contribue au développement dans le calcul de l'APD ;

2. Les pourcentages des diverses contributions pris en compte par le CAD pour le calcul de l'APD doivent être renégociés ;

3. Le classement en bi ou multi doit être revu : toute opération exécutée par ou pour un opérateur multilatéral devant être comptée en multi ;

4. Les salaires des personnels qui sont mis à disposition des organisations multilatérales doivent être comptabilisées dans l'aide multilatérale ;

5. La France doit afficher la réalité de ses contributions obligatoires, volontaires ou additionnelles pour s'imposer davantage dans les discussions et les négociations multilatérales ;

L'aide européenne

6. La France peut récupérer une marge de manoeuvre financière par la diminution de sa clé contributive au FED et ensuite l'affecter à l'aide bilatérale. Elle doit pour cela soutenir la budgétisation du FED à condition que l'enveloppe équivalente reste affectée aux Etats ACP ;

7. L'Europe a vocation de par sa surface et ses capacités à intervenir dans les politiques régionales

et à coordonner la division géographique de la coopération bilatérale entre ses Etats membres ;

8. Elle doit privilégier l'aide budgétaire ciblée plutôt que globale, elle doit simplifier ses dispositifs et accélérer ses procédures ;

9. La France doit exiger de l'Europe un rapport annuel soumis à débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ;

10.L'Europe doit communiquer sur sa politique de coopération ;

11.La France doit intégrer sa contribution européenne dans l'affichage de ses contributions et politiques sectorielles ;

12.La question de savoir si nos contributions européennes sont de l'aide multilatérale ou bilatérale doit se poser. Elles pourraient être de l'aide bilatérale à condition d'être soumises au contrôle du Parlement européen et si elles s'inscrivaient dans un partenariat plus étroit.

Les critères d'attribution de l'aide multilatérale

13. Réduire le nombre de nos contributions aux agences de l'ONU lors du renouvellement des conventions en fonction de nos priorité géographiques et sectorielles ;

14. Utiliser nos contributions multilatérales soit pour compléter notre aide bilatérale dans les pays prioritaires, dans le cadre d'un réel partenariat des bailleurs, soit pour rester présents via le canal multilatéral dans les pays non prioritaires ;

15. Afficher les contributions réelles aux organisations multilatérales, et non pas seulement celles que le CAD reconnaît ;

16. Ne pas continuer à financer des organisations multilatérales en-deçà d'un seuil critique qui ne permet pas à la France de peser au niveau décisionnel ;

17. Faire accepter le principe de participation aux fonds communs aux organisations multilatérales que la France finance ;

18. Attribuer nos contributions sur la base du résultat des évaluations pratiquées par des experts indépendants ;

19. Privilégier l'aide ciblée sur des projets répondant au critère de la meilleure performance pour le meilleur coût et mettre s'il le faut en concurrence les opérateurs ;

20. Privilégier les organisations multilatérales qui indiquent le nom du pays contributeur chaque fois que cela est possible ;

21.Exiger que les documents émis par les organisations multilatérales financées par la France soient accessibles en langue française.

L'articluation entre aide bilatérale et multilatérale

22. Le mandat de coordination attribué aux ambassadeurs doit renforcer la coopération avec la Banque mondiale et toutes les IFIs en vue d'élaborer des pôles de compétence locaux et de faciliter ainsi l'accès aux financements par les Etats ;

23. Le rôle déterminant de l'assistance technique française pour assister les pays récipiendaires

dans la coordination des aides bi et multilatérales et pour valoriser la présence de la France doit être affirmé. Leur nombre ne peut plus être réduit ;

24. La France doit réaffecter progressivement ses assistants techniques à la coopération bilatérale et laisser l'Europe placer des personnels dans les organisations multilatérales ;

25. Le pilotage stratégique de nos contributions multilatérales doit être en en cohérence avec notre politique bilatérale sur la base des orientations du CICID.

La coordination de la stratégie

26. Le pilotage et la coordination de la coopération multilatérale doivent se faire en coordination entre le Secrétaire d'Etat à la Coopération, la DGM, la DGTPE et l'AFD ;

27. La création d'un Pôle Interministériel de Coordination de l'Aide Multilatérale – le PICAM – est nécessaire pour avoir une vision claire de nos contributions ;

28. Dans les pays récipiendaires, l'AFD suit et valorise les contributions de la France aux organisations multilatérales en liaison avec l'ambassade ;

29. Les parlementaires rapporteurs de la mission APD de l'Assemblée nationale et du Sénat doivent être associés à l'élaboration de la stratégie en matière d'aide multilatérale ;

30. Il faut clarifier le transfert de l'assistance technique du MAEE vers l'AFD.

La santé

31. La santé doit être la priorité de nos engagements multilatéraux mais aussi bilatéraux à travers nos DCP ;

32. Le renforcement des systèmes de santé doit constituer un axe fort des politiques de santé ;

33. Le FMSTP doit simplifier son architecture ainsi que le système des séries (rounds) ; 34. La France doit réserver 5% de sa contribution au FMSTP à ses ONG pour la mise en oeuvre des projets ;

35. L'initiative « International Health Partnership » (IHP) doit être soutenue ;

36. Les différentes organisations multilatérales de collecte de fonds doivent renforcer leur coordination et envisager de se doter ensemble d'un opérateur unique ;

37. Pour relayer et coordonner l'action bilatérale de la France avec les financements multilatéraux, le GIP ESTHER doit être renforcé ;

38. UNITAID doit garder sa vocation malgré son intégration dans l'APD.

Un partenariat avec la société civile

39. Respecter notre engagement de doublement du budget consacré aux ONG ;

40. Associer aux choix stratégiques nationaux la coopération décentralisée, les grandes ONG et la Croix-Rouge française pour établir des partenariats sur nos engagements multilatéraux ;

41. Attribuer notre aide multilatérale sur des projets précis, et en confier la mise en oeuvre à la

société civile française pour une valorisation réciproque de nos engagements ;

42. Réserver aux ONG une part de 5 % de notre contribution au FMSTP, à l'instar de ce que pratiquent les Etats-Unis ;

43. Créer un comité de coordination des acteurs de cette politique, à savoir : les représentants de la coopération décentralisée, des grandes ONG, de la Croix-Rouge française : appeler ce comité la CORDEE (Coordination des Organisations pour la Recherche d'un Développement Efficace et Equitable) et communiquer auprès du grand public sur l'aide au développement de l'Etat et celle de la société civile.

Vers d'autres financements innovants

44. Une taxe mondiale de 0,005 % sur les transactions financières, pour financer la lutte contre la pauvreté et les maladies dans le monde, comme l'a proposé le Ministre des Affaires Etrangères et Européennes, Bernard Kouchner ;

45. Un jeu à gratter sur le territoire français ou un jeu en ligne dont une partie des recettes seraient affectée à des actions de développement dans les pays africains, proposée par Alain Joyandet, Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie ;

46. Une contribution mondiale volontaire sur les clics Internet lors de l'achat d'un billet d'avion, proposée par Philipe Douste-Blazy, Président d'UNITAID et conseiller spécial chargé des financements innovants auprès du Secrétaire général de l'ONU ;

47. Une contribution volontaire de 50 centimes d'euros sur les trains internationaux ;

48. Une contribution volontaire de solidarité de 20 centimes d'euros par manuel scolaire payée par collectivités locales.

Notes

[1] « La Semaine Africaine » du 24 mars 2009.

Copyright © Site de l'Association Adéquations - https://www.adequations.org/spip.php?article576